

LA POLITIQUE INFLUENCE-T-ELLE LES DÉCISIONS PUBLIQUES LOCALES ? ANALYSE EMPIRIQUE DES BUDGETS COMMUNAUX DE 1977 À 2001

Martial FOUCAULT*
Abel FRANÇOIS**

Résumé

Les développements théoriques autour des cycles politico-économiques (political business cycles) ont montré que les décisions budgétaires locales sont susceptibles d'être influencées par l'exercice de responsabilités politiques de deux manières. D'une part, l'approche des élections peut conduire une équipe en place à utiliser le budget municipal pour améliorer la situation économique au moment de l'élection (cycle opportuniste). D'autre part, l'arrivée d'une équipe à la tête d'une commune peut se traduire par l'application de son programme à travers des choix locaux de dépenses publiques (cycle partisan). Cette étude se propose dès lors de tester l'existence de tels cycles dans la gestion communale française. Pour ce faire, elle s'appuie sur une analyse empirique des budgets des 91 communes françaises les plus peuplées de 1977 à 2001. L'analyse économétrique met alors en évidence la présence d'un cycle opportuniste important sur les dépenses des communes qu'elles soient d'investissement ou de fonctionnement. En revanche, l'inexistence d'un cycle partisan est établie même lorsque les alternances politiques et les nouvelles majorités sont prises en compte.

* Institut Universitaire Européen, RSCAS et Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

** Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et Laboratoire d'Economie Publique.

Depuis les années 70 et les premières analyses politico-économiques, plusieurs études se sont efforcées d'analyser les interactions pouvant exister entre la gestion publique, la politique économique poursuivie et l'environnement politique. Deux questions majeures sont abordées à travers cette littérature : d'une part, l'influence du calendrier électoral sur la politique publique ; et d'autre part, l'influence des caractéristiques politiques des gouvernants sur les formes et les modalités de la mise en œuvre de leurs politiques publiques. En outre, ces questions s'appliquent tant au niveau national (action gouvernementale) qu'au niveau des juridictions locales.

Malgré leur rareté, les recherches menées autour du secteur local en France se sont concentrées dans les années 1980 et portent principalement sur la question de l'interaction entre les caractéristiques politiques des gouvernements locaux et leurs décisions budgétaires (Guengant [1985], Théret [1985], Derycke, Gilbert et Tremblay [1984], ou encore Aerts [1982]). Tous ces travaux illustrent les interactions entre catégories de dépenses et de ressources communales et les déterminants politiques. Au-delà de leur « ancienneté », ces travaux ne permettent pas d'appréhender étroitement l'existence du cycle électoral en fonction des affiliations partisanes et encore moins en fonction de la rationalité politique des candidats, et de l'influence du calendrier électoral sur les décisions publiques locales.

L'ambition de cette étude est de mener une analyse dans le cas français de l'incidence du calendrier politique sur la gestion municipale, c'est-à-dire l'influence temporelle des élections sur les décisions budgétaires et financières. Pour cela, notre recherche s'appuie sur la théorie des cycles politico-économiques (*Political Business Cycles*, PBC) et ses applications aux décisions locales. Plus précisément, il s'agit de reprendre les résultats de ces théories pour les appliquer à la gestion publique municipale française. Puis ensuite, il s'agit de tester empiriquement, à l'aide de l'outil économétrique, l'existence de PBC dans les villes françaises entre 1977 et 2001.

Dans un premier temps (section 2), nous présentons la théorie des PBC, en distinguant les cycles opportunistes des cycles partisans, que nous appliquons à un niveau de décision locale, à savoir à l'échelle des municipalités. Dans un deuxième temps (section 3), nous soulignons à partir de notre base de données les grandes tendances de la gestion municipale en France. Dans un troisième temps (section 4), nous menons une étude économétrique en données de panel sur 91 municipalités françaises. Étude qui nous permet de conclure à l'existence de cycles politico-économiques significatifs de nature opportuniste. Enfin, des remarques conclusives sont apportées en section 5.

La notion de cycles politico-économiques et son extension aux collectivités locales

Deux types de PBC peuvent être distingués, tant d'un point de théorique qu'empirique : le cycle opportuniste et le cycle partisan¹. Si les développements scientifiques initiaux portaient principalement sur les décisions au niveau national, ils ont été par la suite étendus aux décisions locales. Évidemment l'application de ce champ de recherche aux municipalités françaises implique de tenir compte de déterminants locaux et des facteurs institutionnels propres aux finances publiques locales.

Les cycles opportunistes

Le postulat de départ du cycle opportuniste est double. Le premier porte sur le comportement des électeurs (demande), le second sur celui des décideurs publics (offre).

Premièrement, la théorie des choix publics admet que le résultat d'une élection dépend en grande partie de la situation économique d'un pays, au niveau national, c'est-à-dire que le choix de vote des électeurs dépend de la performance de l'économie les jours précédents le scrutin (vote économique rétrospectif). Dans une situation favorable, les électeurs auront tendance à reconduire le candidat sortant qui accroît ainsi ses chances de victoire. Symétriquement, dans une situation défavorable, les électeurs auront tendance à sanctionner le candidat sortant, soit en ne participant pas au scrutin soit en votant pour le candidat d'opposition.

En réponse, les gouvernants cherchent à manipuler la politique économique de manière à obtenir des résultats économiques leur garantissant une victoire lors de l'élection. Leur objectif est donc la réélection : *«les partis politiques définissent des choix politiques en vue de gagner les élections, et ne gagnent pas les élections dans le but de fixer des choix politiques»* (A. Downs, 1957 p. 28). Il est donc admis que les décideurs publics savent qu'une partie au moins des électeurs fondent leurs décisions de vote sur leurs résultats économiques et la gestion publique de leur commune². Historiquement, les premiers cycles opportunistes mis en évidence par Nordhaus (1975) étaient macroéconomiques et portaient sur l'arbitrage entre le chômage et l'inflation via la courbe de Philips. Ils ont ensuite été enrichis par le passage d'un modèle sans anticipations de la part des électeurs à des modèles avec anticipations rationnelles³ (Rogoff et Silbert [1988], Rogoff [1990]).

D'un point de vue empirique, l'existence de cycles opportunistes doit se traduire par une manipulation des instruments de la politique publique à l'approche des élections. Selon les hiérarchies de l'enjeu électoral, des variations significatives de grandeurs économiques telles que l'emploi,

¹ Pour une revue de la littérature sur les PBC, voir notamment Mueller (2003).

² Nous supposons que les électeurs ont une parfaite connaissance de l'action municipale.

³ Ces modèles rationnels parviennent aux mêmes conclusions que les plus anciens mais dans leur cas, la manipulation des instruments macroéconomiques sert principalement aux hommes politiques à signaler leurs compétences.

l'inflation, le pouvoir d'achat ou le revenu disponible sont observées au moment de l'élection ou peu de temps avant.

Les cycles partisans

A l'opposé des cycles opportunistes, les cycles partisans supposent que les candidats cherchent à appliquer leur programme politique une fois élus. En d'autres termes : « les partis politiques cherchent à être élus afin de mettre en œuvre leur programme politique » (Wittman [1995]), ce qui renverse la perspective de Downs. La mise en œuvre de la politique publique dépend alors de l'origine partisane du gouvernement. Pour reprendre l'arbitrage traditionnel entre l'inflation et le chômage (Hibbs [1977]), il est attendu que les gouvernements de droite vont mettre en œuvre une politique de lutte contre l'inflation (au risque d'accroître le chômage) et les gouvernements de gauche pratiquer une politique de développement de l'emploi (au risque d'entraîner de l'inflation).

À l'instar des théories des cycles opportunistes, les premiers modèles ont connu des développements reposant sur l'hypothèse d'anticipations rationnelles de la part des électeurs (Alesina [1987], [1988], Hibbs [1994]) sur le futur environnement économique. De même, les sources de fluctuation diffèrent suite à la prise en compte de ces formes d'anticipations.

Empiriquement, l'existence de cycles partisans se traduit par une modification des politiques publiques à la suite de l'élection. En effet, une équipe politique, quelle que soit son origine partisane, accédant au pouvoir, mettra en œuvre son programme politique ce qui implique une modification des comportements publics.

Les cycles politico-économiques locaux

Plusieurs travaux ont exploré la question du cycle politico-économique local (Mouritzen [1989], Rosenberg [1992], Blais et Nadeau [1992], Strate, Wolman et Melchior [1993], ou encore plus récemment Foucault [1998] et Binet et Pentecote [2004]) en s'appuyant sur les modèles de dépenses publiques de Frey et Schneider (1978 et 1979) qui supposent une manipulation opportuniste des niveaux de dépenses publiques à l'approche des élections¹.

L'application des cycles politico-économiques aux décisions publiques locales (*Local Political Business Cycle, LPBC*) soulève une interrogation principale concernant les instruments économiques manipulés de manière discrétionnaire par les décideurs locaux, et par conséquent les variables économiques qui influent sur les choix des électeurs. La question de l'autonomie dans la prise de décision publique d'un responsable politique

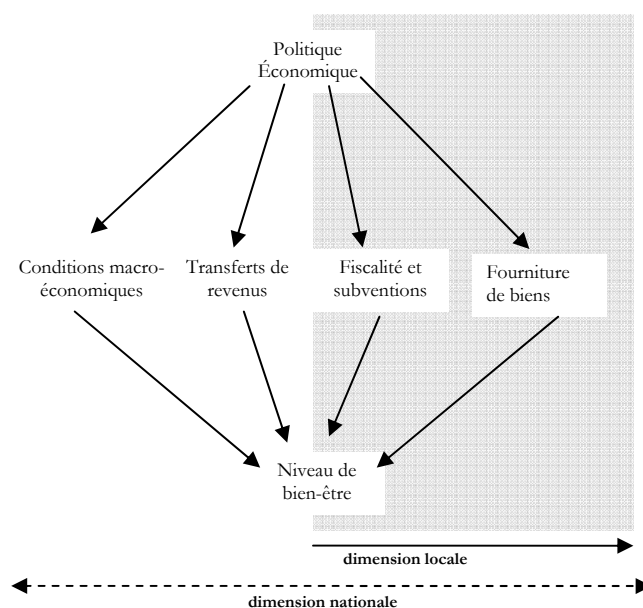
¹ Les deux niveaux d'analyse ne doivent pas être confondus. Il s'agit d'une part de vérifier les fluctuations des décisions nationales de dépenses publiques selon l'agenda politique à l'aide de données locales. Et d'autre part, il s'agit de vérifier les fluctuations des décisions locales de dépenses publiques selon l'agenda politique.

local est au centre de la possible manipulation d'instruments politiques par les décideurs publics. C'est pourquoi, il est nécessaire de préciser les instruments politiques à la disposition des politiciens locaux.

Tout d'abord, un gouvernement peut à travers ses politiques financière et monétaire chercher à influencer la demande agrégée dans la société. La principale conséquence est l'affectation du revenu disponible net et le nombre de chômeurs et donc le bien-être économique de chaque électeur potentiel. Au niveau local, les deux moyens dont dispose un gouvernement local pour influencer le revenu disponible net des individus sont d'une part la distribution de revenus et d'autre part la production et la fourniture de biens ou services publics locaux. Schématiquement, la panoplie des instruments nationaux et locaux (représentée sur la figure 1) indique clairement la nature des relations testées dans une approche empirique des cycles électoraux.

Dès lors, les politiciens locaux sont susceptibles de manipuler les instruments de politique économique « contrôlables » (variables discrétionnaires) selon plusieurs scénarios : augmenter les dépenses en biens publics locaux (sécurité, voirie, services scolaires...), diminuer le volume de recettes fiscales supportées par les électeurs potentiels (ou augmentation à un taux plus faible) ou encore chercher un *mix* optimal (Bhattacharyya et Wassmer [1995]). Et selon que les gouvernements locaux sont opportunistes ou partisans dans leurs comportements financiers, ils doivent manipuler ces instruments à l'approche des élections ou à la suite de leur accès aux fonctions de maire.

Figure 1. Instruments économiques à la disposition des gouvernements



Les travaux corroborent les résultats des précédentes études, à savoir que les cycles politico-économiques existent au niveau des décisions publiques locales. Le tableau suivant présente une synthèse de ces travaux.

Tableau 1. Bilan des travaux empiriques

Auteur(s)	Méthode	Échantillon	Résultats
Strate & al. (1993)	Estimation d'un cycle de recettes vs. dépenses (time series et cross-section)	92 villes américaines de + 100 000 hab. entre 1978 et 1985 (368 observations).	Présence d'un cycle opportuniste de recettes plus marqué que le cycle de dépenses.
Mouritzen (1989)	Estimation par les MCO d'un modèle simple explicatif des variations de dépenses et recettes locales.	Données agrégées pour 6 pays (Danemark, Suède, Norvège, Finlande, France et Italie) et 8 années (1978-86).	Augmentation significative des dépenses à mesure que l'élection approche. Augmentation de la fiscalité seulement à mi-mandat.
Rosenberg (1992)	Estimation de l'impact du cycle de dépenses sur les chances de réélection (panel data).	10 villes israéliennes entre 1964 et 1982 (170 observations).	Contrairement à la théorie, les candidats cherchant à être réélus augmentent relativement moins les dépenses l'année de l'élection que les candidats qui ne se représentent pas.
Bosch & al. (1995)	Estimation cross section par les MCO d'un cycle électoral espagnol local.	105 municipalités espagnoles de + 50000 hab. en 1988.	Les dépenses municipales sont davantage influencées par la politique fiscale que par des choix partisans.
Binet & al. (2004)	Estimation (en panel data) d'un cycle de dépenses opportuniste.	883 villes françaises de + 10 000 hab. (en appliquant une moyenne régionale) entre 1988-1999.	Cycle de dépenses en capital significatif confirmé par un cycle de même intensité pour la dette.
Bhattacharyya & al. (1995)	Modèle d'estimation SUR (seemingly unrelated regression)	20 villes américaines les plus peuplées	Présence d'un cycle électoral de dépenses et de recettes corrigé par l'influence des décisions budgétaires passées.
Blais & al. (1992)	Estimation (en panel data) de la présence d'un cycle électoral de dépenses.	10 provinces canadiennes entre 1951 et 1984. (310 observations)	Présence d'un cycle de faible magnitude (1% de hausse l'année de l'élection) destiné à financer les dépenses sociales et infrastructures routières.

Les PBC municipaux français

Parmi les modèles de cycle électoral construit sur un échantillon local français, il convient en premier lieu de distinguer les modèles portant sur

l'ensemble des administrations publiques locales (APUL) aux modèles qui concernent le seul secteur communal, considéré comme plus homogène du point de vue des comportements.

Nous avons fait l'hypothèse que l'action d'un gouvernement local consiste à produire des biens publics locaux qui bénéficient sans exclusion à l'ensemble de la collectivité. Pour y parvenir, les municipalités doivent s'assurer qu'elles disposent d'instruments budgétaires et juridiques (marchés publics) mobilisables dans des délais de court terme. En effet, ces choix d'investissement doivent s'insérer dans une mandature municipale. Certains auteurs préfèrent concentrer leur recherche sur les cycles électoraux de recettes car ils considèrent que la dépense publique est difficilement individualisée alors que chaque citoyen fait l'objet d'une imposition locale individuelle (taxe habitation, taxe foncière,...). Dès lors, il est plus simple pour un électeur de vérifier l'action opportuniste d'un maire à travers la diminution du taux d'imposition que l'accroissement des dépenses publiques l'année de l'élection.

Pour cette étude, nous avons fait le choix inverse de nous intéresser aux manipulations de la dépense publique par les majorités municipales, choix qui nous paraît plus pertinent pour plusieurs raisons.

En premier lieu et du fait des exonérations fiscales, une part importante des ménages¹ ne s'acquitte pas d'impôts locaux, ce qui rend insensibles ces électeurs aux fluctuations de la fiscalité locale. Une autre part des ménages paie des montants relativement faibles. En outre, la perception par les électeurs dans les impôts locaux de ce qui ressort de la compétence des différentes collectivités locales (communes, groupement de communes, département, région) n'est pas évidente, *a fortiori* pour les variations de l'impôt d'une année sur l'autre.

En second lieu, le financement des communes par l'impôt repose principalement sur les personnes morales et non sur les personnes physiques. Les marges de manœuvre sont par conséquent plus faibles pour des manipulations en direction des électeurs par le biais de l'impôt. En revanche, il n'est pas exclu que l'attractivité économique d'un territoire ne soit pas le résultat d'une politique locale volontariste (incitations fiscales, niveau d'équipements, ...).

Par ailleurs, la mise en évidence de PBC au niveau des communes françaises soulève une difficulté en termes de calendrier. En effet, les élections municipales se déroulent en général au mois de mars, c'est-à-dire à moins d'un tiers de l'année. Le budget de l'année de l'élection, sauf rares collectifs budgétaires en cours d'année, est voté par l'équipe sortante l'année précédente et couvre toute l'année.

Il existe donc deux ambiguïtés concernant le statut de l'année d'élection. Premièrement, l'équipe sortante peut-elle mettre en place un budget opportuniste lors de l'année de l'élection étant donné que cette dernière a lieu au bout de 3 mois ? Et deuxièmement, une nouvelle équipe municipale a-t-

¹ Cette part peut atteindre 100% dans certaines communes.

elle les moyens institutionnels de mettre en œuvre un budget partisan dès l'année de son élection ? Pour lever ces deux ambiguïtés, nous réaliserons nos tests en supposant que les cycles opportunistes doivent se manifester principalement lors de l'année précédant l'élection (t-1) ou lors de l'année d'élection (t) et que les cycles partisans doivent se manifester principalement lors de l'année suivant l'élection (t+1).

Au final et par analogie avec la théorie du cycle politico-économique national, la recherche empirique de la présence d'un cycle électoral municipal en France suppose de regarder si les variations de dépenses suivent une tendance particulière les années encadrant l'échéance électorale.

Si les majorités municipales adoptent un comportement électoraliste de telle sorte qu'elles tentent de manipuler les instruments politiques locaux afin d'obtenir des résultats économiques favorables avant les élections et reportent les actions les moins populaires après les élections, nous devons empiriquement observer les phénomènes suivants :

- les dépenses sont en hausse l'année de l'élection ou l'année précédente ;
- les dépenses augmentent plus vite l'année de l'élection ou l'année précédente que les autres années ;
- les dépenses pendant ces deux années sont décroissantes à un taux plus faible que les années antérieures.

Si les majorités municipales adoptent un comportement partisan de telle sorte qu'elles tentent de manipuler les instruments politiques locaux une fois l'élection passée, les constats empiriques doivent être les suivants :

- les dépenses sont en hausse l'année suivant l'élection ;
- les dépenses augmentent plus vite l'année suivant l'élection que les autres années ;
- les dépenses à la suite de l'élection diminuent à un taux plus faible que les autres années.

La présence de tels cycles dans les comportements budgétaires des communes françaises est testée à partir des municipalités les plus peuplées entre 1977 et 2001. L'intérêt de ce travail tient à son originalité car, à notre connaissance, aucune étude empirique n'a été réalisée en France avec cet échantillon sur une telle période.

**Quelques
données
statistiques
générales sur
la gestion
communale
française**

Après une présentation de la base de données utilisée dans cette étude, il est possible de dégager des premiers enseignements concernant les comportements budgétaires et financiers des communes de notre échantillon.

Présentation des données

Quatre-vingt onze communes composent notre échantillon d'étude. Il s'agit des municipalités dont la population était supérieure à 50 000 habitants en 1977. Pour des raisons d'homogénéité tant en termes financiers que de fonctionnement institutionnel, la ville de Paris est exclue de l'étude, et les villes de Lyon et de Marseille font l'objet d'un traitement spécifique (pour des raisons d'agrégation des données par arrondissement). Les informations collectées pour ces villes couvrent la période (1977-2001), soit quatre cycles électoraux complets : 1977-1983, 1983-1989, 1989-1995 et 1995-2001 et cinq élections générales. Deux types d'information quantitative ont été rassemblés.

En premier lieu, il s'agit des données financières et budgétaires de ces communes pour chacune des années¹ à l'exception de l'année 1999, dont les données statistiques ne sont pas accessibles (Direction de la Comptabilité Publique). A des fins de comparaison et pour éliminer l'effet de la hausse des prix, les données sont exprimées en euros constants de l'année 2000 ; le déflateur utilisé est l'indice implicite des prix des dépenses de consommation finale des administrations publiques fourni par l'OCDE.

En second lieu, il s'agit des données politiques associées à ces communes. Plus précisément, nous connaissons pour chaque municipalité sa couleur politique (gauche ou droite) ainsi que la force relative de la majorité au pouvoir (c'est-à-dire l'ampleur en suffrages de la victoire de l'équipe au pouvoir).

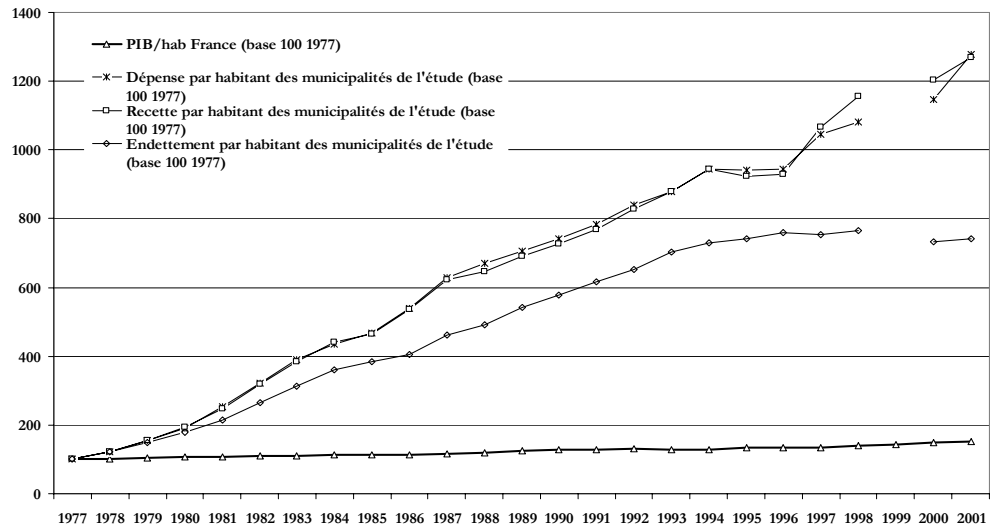
Évolution globale du budget des communes

Concernant l'évolution sur l'ensemble de la période, on peut remarquer que la tendance (rapportée à la population) est fortement à l'augmentation. Entre 1977 et 2001 (figure 2), les dépenses et les recettes budgétaires par habitant ont été multipliées par 12 alors que dans le même temps, le PIB par habitant français était multiplié par 1,5 et que la dépense finale et l'investissement des administrations publiques étaient respectivement multipliés par 1,8 et 1,6.

Même si la hausse s'est ralentie à partir du milieu des années 1990, l'endettement par habitant des communes de l'échantillon a également connu une augmentation importante puisque de 1977 à 2001 il a été multiplié par 7,4.

¹ Les auteurs tiennent à remercier les membres du Centre National de Documentation du Trésor Public pour leur accueil et la mise à disposition des comptes des communes.

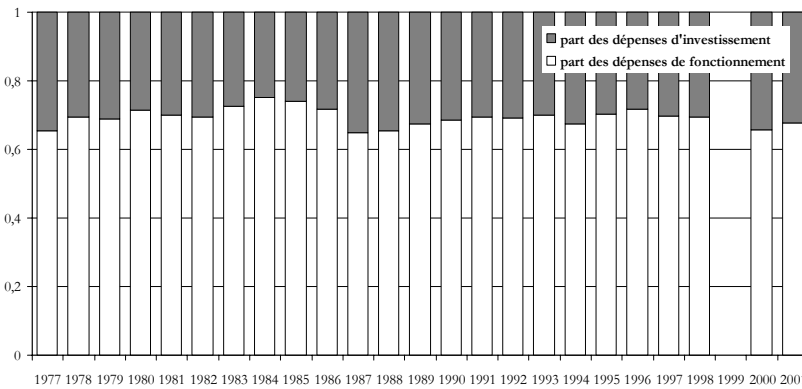
Figure 2. Évolution budgétaire des 91 communes de l'étude



Structure des dépenses et des recettes des municipalités

La structure budgétaire des communes connaît également des évolutions marquées. La structure des dépenses et des recettes en termes de fonctionnement et d'investissement fluctue dans le temps. Avec une évolution quasi identique dans la composition des dépenses et recettes, la figure 3 rappelle que les montants de dépenses de fonctionnement représentent toujours entre 60 et 80 % des dépenses totales.

Figure 3. Structure des dépenses



Les dates d'élection ne semblent pas influencer sur la structure étant donné que les maximums ou les minimums des parts relatives ne correspondent pas à des moments politiques importants.

Évolution politique des communes

Politiquement, l'analyse des résultats électoraux (tableau 2) tend à montrer une certaine instabilité politique des communes. Une majorité de villes est dirigée par la gauche après les élections de 1977, 1989 et 1995, dont la proportion est de plus en plus faible.

De plus, il est à noter que le score moyen de la liste arrivée en tête tend à diminuer avec le temps. D'un score moyen de plus de 57 % en 1977, il atteint à peine 53 % en 2001.

Tableau 2. Résultats des élections

	1977	1983	1989	1995	2001
Score moyen (% suffrages)	57,24	55,38	52,46	50,46	52,84
Nombre de villes remportées par la gauche	60	42	53	52	44
<i>Proportion</i>	65,9%	46,1%	58,2%	57,1%	48,4%
Score moyen (% suffrages)	58,61	52,55	51,76	52,62	53,10
Nombre de villes remportées par la droite	31	49	38	39	47
<i>Proportion</i>	34,1%	53,9%	41,8%	42,9%	51,6%
Score moyen (% suffrages)	54,72	57,62	53,42	48,35	52,65

Mais il semble que les alternances soient l'apanage d'un petit nombre de municipalités puisque les communes sont marquées par une certaine stabilité politique (tableau 3) : 53 % d'entre elles n'ont connu aucune alternance durant les quatre cycles électoraux et que seulement 5 % des communes en ont connu trois. Rappelons que le résultat des élections municipales prend souvent l'écho d'un référendum à l'action politique du gouvernement national (Martin [1996]) de telle sorte que la coalition au pouvoir national enregistre des résultats plus faibles aux élections locales.

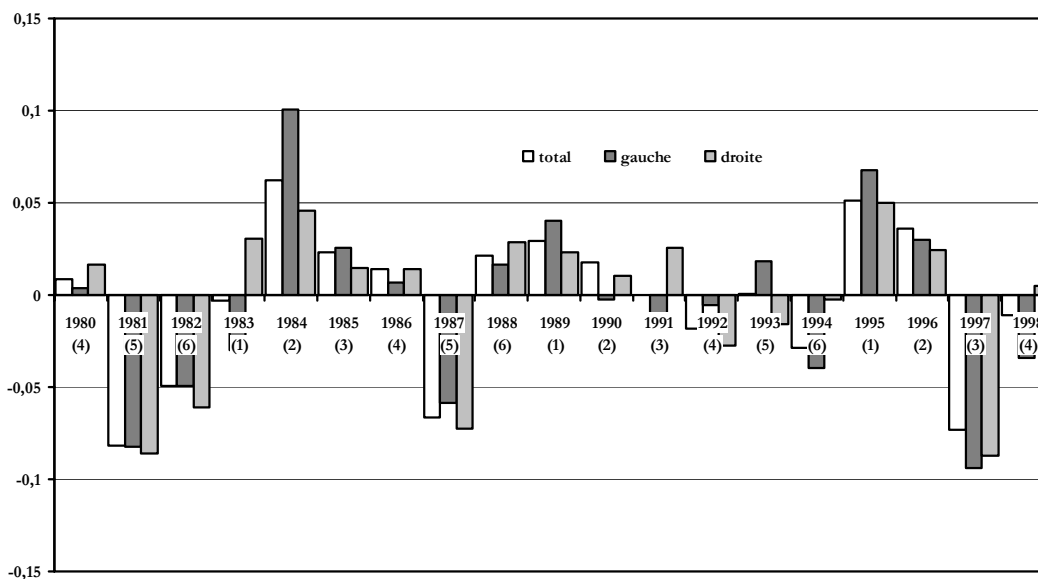
Tableau 3. Stabilité politique des communes

Villes sans alternance	Villes avec 1 alternance	Villes avec 2 alternances	Villes avec 3 alternances
48	23	15	5
52,7 %	25,3 %	16,5 %	5,5 %

Effet de la date des élections

Il est possible de mettre en évidence l'influence de l'agenda électoral sur les évolutions de la dépense des municipalités. La première étape consiste à distinguer dans les variations annuelles ce qui relève de l'évolution à moyen et long terme de ce qui relève de l'évolution à court terme, i.e. les évolutions conjoncturelles¹. Pour ce faire, nous calculons une moyenne mobile des évolutions annuelles sur 6 ans en pondérant les données extrêmes par un demi. Cette moyenne indique l'évolution de moyen et long terme. En faisant la différence entre l'évolution effective pour la période et cette moyenne, nous obtenons l'évolution de court terme (figure 4).

Figure 4. Variations des dépenses liées à la conjoncture et à l'agenda politique



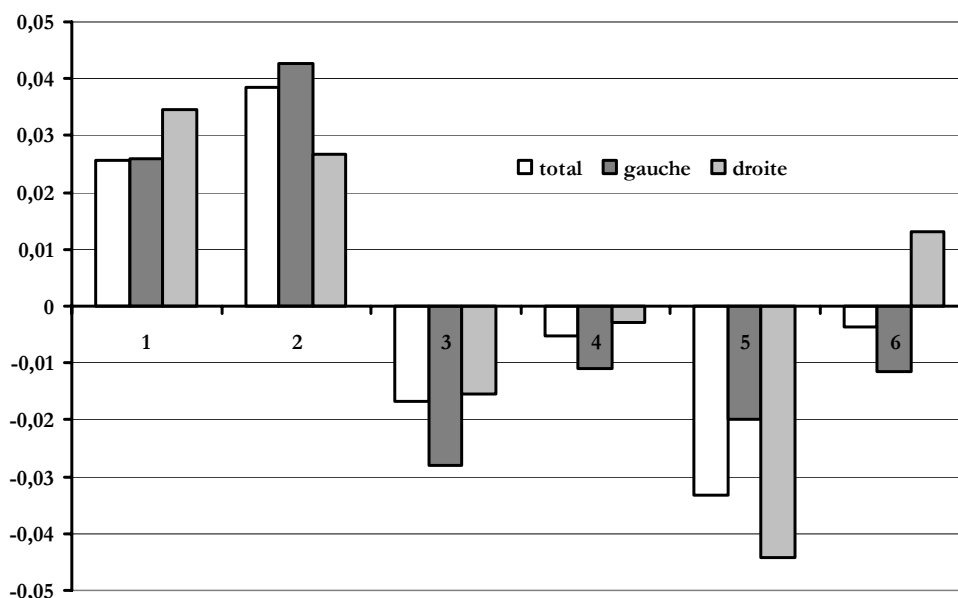
Du fait de la construction des variations, il est à noter que six années n'apparaissent pas dans les résultats. On peut observer que les plus fortes hausses par mandat se situent l'année de l'élection (1989, 1995) ou l'année suivant l'élection (1984). Symétriquement, les plus fortes baisses se rencontrent en milieu de mandat (1981, 1987, 1997) à l'exception de l'année 1994.

En calculant ensuite la moyenne des variations des dépenses liées à la conjoncture et à l'agenda politique pour chaque année du cycle municipal (figure 5), plusieurs enseignements peuvent être tirés. Tout d'abord, il apparaît que les dépenses des municipalités augmentent les années d'élection et l'année suivant l'élection, alors qu'elles diminuent les années suivantes. Ensuite, ce comportement concerne tant des municipalités de

¹ La méthode de décomposition des variations annuelles est celle utilisée par J. Méraud (1997).

gauche que de droite. Mais l'augmentation lors de l'année d'élection est plus importante en moyenne pour les municipalités dirigées par la droite. À l'opposé, l'augmentation lors de l'année suivant l'élection est plus élevée pour les municipalités dirigées par la gauche que celles gouvernées par la droite.

Figure 5. Moyenne des variations des dépenses liées à la conjoncture et à l'agenda politique pendant le cycle électoral



Il ressort de cette analyse exploratoire plusieurs éléments. En premier lieu, il semble que l'agenda électoral a une incidence importante sur les comportements budgétaires des communes françaises. En second lieu, cette influence se traduit autant par une modification des comportements à l'approche de l'élection (cycle opportuniste) que par une modification à la suite de l'élection (cycle partisan). En troisième lieu, les comportements divergent lorsque nous distinguons la couleur politique de la majorité en place. L'analyse inférencielle reposant sur l'usage de l'économétrie doit nous permettre de valider ces premiers résultats ou de les infirmer.

Analyse économétrique sur les communes de plus de 50 000 habitants

Après une explication du choix du modèle de la relation fonctionnelle que nous voulons tester, nous estimons la dépense totale, la dépense d'investissement et la dépense de fonctionnement des communes de l'échantillon. Puis nous distinguons les communes selon la stabilité politique des gouvernements locaux en place

Choix du modèle en données de panel et fonctions à estimer

Compte tenu de la base de données dont nous disposons, les différentes estimations seront réalisées en données de panel afin de combiner les effets temporels et les effets individuels de chaque municipalité.

De manière canonique, la forme générale que nous estimerons peut s'écrire ainsi :

$$Y_{i,t} = \beta_1 X_{i,t} + \alpha_2 Z_i + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

L'intérêt d'un modèle en données de panel consiste à s'intéresser à l'influence des effets individuels ($\alpha_2 Z_i$) sur la variable expliquée ($Y_{i,t}$). L'hétérogénéité observée des villes concerne par exemple leur structure urbaine (ville centre ou ville périphérique), leur taille démographique. Toutefois, il n'est pas certain que ces caractéristiques suffisent à renseigner précisément la structure hétérogène des villes. C'est pourquoi, il convient de faire l'hypothèse que $\alpha_2 Z_i$ n'est pas toujours observé pour les N villes. À partir de là, deux stratégies de régression sont proposées (Greene [2003], p. 285) :

- la première, appelée régression avec effets fixes, consiste à admettre que si le vecteur Z_i est non observé et corrélé à $X_{i,t}$, alors l'estimateur β_1 est biaisé. Dès lors, la relation (1) à estimer prend en compte un paramètre constant spécifique à chaque ville et devient :

$$Y_{i,t} = \beta_1 X_{i,t} + \alpha_i + \varepsilon_{i,t} \quad \text{avec } \alpha_2 Z_i = \alpha_i \quad (2)$$

- la seconde, appelée régression à effets aléatoires, suppose que l'hétérogénéité non-observée est non-corrélée à $X_{i,t}$. L'effet aléatoire, mesuré par φ_i , n'est plus déterministe mais aléatoire pour chaque ville. La relation à estimer devient :

$$Y_{i,t} = \beta_1 X_{i,t} + \alpha + \varphi_i + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

La littérature sur les modèles en données de panel est très extensive et l'objet de cet article n'est pas ici de discuter les conditions dans lesquelles certains modèles sont préférables à d'autres¹. Toutefois, il convient de préciser que plusieurs biais statistiques sont inhérents aux données de panel. C'est pourquoi nous avons pris le soin d'effectuer un certain nombre de tests afin de détecter des problèmes d'hétéroscédasticité, de corrélation sérielle, d'autocorrélation et de multicolinéarité.

Après la réalisation du test d'Hausman² pour sélectionner la meilleure spécification, les résultats admettent la supériorité du modèle à effets fixes. La forme appliquée de ce modèle consiste à estimer la relation suivante :

¹ Pour une revue de littérature complète, le lecteur se reportera à Balestra (1996), Hsio (2003) ou Wooldridge (2002).

² Distribuée par une statistique Chi-Deux, la valeur du test indique dans 12 cas sur 15 l'absence de différence systématique entre un modèle à effets fixes et un modèle à effets aléatoires. L'impossibilité de déterminer une variable présentant un effet propre pour chacune des municipalités, nous avons retenu un modèle à effets fixes.

$$Dep_{i,t} = \alpha_i + \beta_1 Dep_{i,t-1} + \beta_2 Elec_t + \beta_3 Elec(-1)_t + \beta_4 Elec(+1)_t + \beta_6 Dette_{t-1} + \varepsilon_{i,t} \quad (4)$$

$Dep_{i,t}$	Dépenses engagées par la ville i l'année t
$Dep_{i,t-1}$	Dépenses engagées par la ville i l'année $t-1$
$Elec_{i,t}$	Variable <i>dummy</i> qui prend la valeur 1 l'année de l'élection, 0 sinon. Un signe positif et significatif de cette variable accrédite la thèse d'un cycle opportuniste.
$Elec_{i,t-1}$	Variable <i>dummy</i> qui prend la valeur 1 l'année précédent l'élection, 0 sinon. Un signe positif (mais inférieur à $Elec_{i,t}$) et significatif de cette variable accrédite la thèse d'un cycle opportuniste.
$Elec_{i,t+1}$	Variable <i>dummy</i> qui prend la valeur 1 l'année suivant l'élection, 0 sinon. Un signe négatif ou positif (sous la condition qu'il soit inférieur à $Elec_{i,t}$) et significatif de cette variable accrédite la thèse d'un cycle opportuniste.
$Dette_{i,t}$	Niveau d'endettement de la ville i l'année $t-1$

A partir de cette spécification générale, nous avons construit plusieurs modèles afin de tester les hypothèses suivantes :

- (a) La présence de cycles opportunistes : $\beta_2, \beta_3 > 0$
- (b) La présence de cycles partisans : $\beta_4 > 0$
- (c) L'intensité de ces cycles (comparaison des $\beta_2, \beta_3, \beta_4$)

Comme il s'agit de variables muettes (*dummies*), elles doivent être interprétées par rapport aux autres dates qui n'apparaissent pas dans la régression, c'est-à-dire $t+2, t+3, t+4$ et $t+5$. Par exemple, si le coefficient β_2 est significativement différent de zéro et positif, cela signifie que lors des années d'élection, la dépense est plus élevée que les années $t+2, t+3, t+4$ et $t+5$. De même, si ce coefficient n'est pas significatif, nous pouvons en conclure que l'année d'élection ne se distingue pas en termes de dépenses des années $t+2, t+3, t+4$ et $t+5$. Autrement dit, ces coefficients apportent un éclairage précieux sur la nature du cycle politico-économique local.

Ensuite, nous avons distingué les municipalités gouvernées par une majorité de gauche et celles par une majorité de droite, et les municipalités dont le mandat en cours est un mandat d'alternance (nouvelle majorité par rapport au précédent mandat). Ceci permet de mettre éventuellement en évidence des différences de comportement en matière de cycles politico-économiques selon la couleur politique de l'équipe dirigeante et selon son statut politique. Il est notamment testé l'idée que les nouvelles majorités connaissent des comportements partisans plus marqués.

La ventilation de la forme générale du modèle permet de prendre en compte les cycles de dépenses de fonctionnement et d'investissement. Comme rappelé dans la partie précédente, nous avons fait l'hypothèse que la manipulation des budgets locaux à des fins électorales pouvait s'exprimer par une intensification des investissements locaux (équipements collectifs, programmes culturels, services publics,...) ou des frais de fonctionnement (recrutement de personnel, subventions versées, achats...).

C'est pourquoi, une fois ventilé, le modèle (4) peut s'écrire :

$$DepF_{i,t} = \alpha_i + \beta_1 DepF_{i,t-1} + \beta_2 Elec_t + \beta_3 Elec(-1)_t + \beta_4 Elec(+1)_t + \beta_5 Dette_{t-1} + \varepsilon_{i,t}$$

$$DepInv_{i,t} = \alpha_i + \beta_1 DepInv_{i,t-1} + \beta_2 Elec_t + \beta_3 Elec(-1)_t + \beta_4 Elec(+1)_t + \beta_5 Dette_{t-1} + \varepsilon_{i,t}$$

La première relation permet de procéder à l'estimation d'un cycle électoral de dépenses de fonctionnement. Par analogie, la seconde relation caractérise l'estimation d'un cycle de dépenses d'investissement. L'intérêt de cette ventilation est double. En premier lieu, elle offre l'occasion de confronter nos résultats à ceux obtenus par Binet et Pentecôte (2004) en utilisant une relation fonctionnelle plus complète. En second lieu, nous serons en mesure d'affiner la nature des cycles électoraux qui, au niveau agrégé des données (*DepT*), sont susceptibles de gommer des tendances structurelles.

Estimation des dépenses communales

A l'aide du tableau 4 présentant les résultats de l'estimation pour l'ensemble des municipalités, nous observons que la dépense totale n'est pas influencée par le calendrier électoral hormis le fait que les années suivant les élections, elle connaît un niveau plus faible. Ce premier résultat va à l'encontre de la présence de cycles partisans.

En décomposant la dépense en dépense de fonctionnement et dépense d'investissement, nous observons qu'il existe de manière permanente un effet négatif pour l'année suivant l'élection. Par exemple, nous pouvons lire que toutes choses égales par ailleurs, les municipalités diminuent en moyenne de 8,84 euros par habitant leurs dépenses de fonctionnement au lendemain des élections (*t+1*) comparé à tous les autres années du cycle municipal. En revanche, l'année d'élection a une incidence positive sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement, et l'année précédent l'élection sur les dépenses d'investissement. Il en ressort qu'il existe un cycle opportuniste dans la gestion budgétaire qui est davantage marqué pour les dépenses d'investissement car la gestion municipale tend à augmenter les dépenses de fonctionnement et d'investissement l'année d'élection, et les dépenses d'investissement seulement l'année précédent l'élection. L'impact plus important du calendrier électoral sur les dépenses d'investissement apparaît logique dans une optique électorale de gestion municipale, puisque ce type de dépense permet par nature une meilleure communication que l'autre.

Tableau 4. Estimations pour l'ensemble des municipalités

	<i>Dépenses totales</i>	<i>Dépenses de fonctionnement</i>	<i>Dépenses d'investissement</i>
Dep _{t-1}	0,711 *** (44,15)	0,942 *** (125,49)	0,847 *** (71,46)
Elec	13,036 (1,00)	8,793 ** (2,37)	8,537 * (1,69)
Elec _{t-1}	4,845 (0,34)	1,728 (0,43)	9,809 * (1,77)
Elec _{t+1}	-54,744 *** (-4,38)	-8,845 ** (-2,25)	-17,097 *** (-3,19)
Det _{t-1}	0,287 *** (14,52)	0,039 *** (6,24)	0,046 *** (7,71)
Constante	121,681 *** (11,36)	15,624 *** (4,74)	14,165 *** (3,26)
R ²	0,87	0,97	0,88
Observations	2004	2165	2165
Stat. F	2291 ***	13813 ***	2367 ***

Entre parenthèses, valeur du t de student. ***, ** et * signifient que le coefficient est significativement différent de zéro aux seuils respectifs de 1%, 5% et 10%.

Les mêmes conclusions peuvent être avancées lorsque l'on distingue les municipalités de gauche des municipalités de droite (tableau 5). En effet, pour les dépenses totales, nous observons pour les deux types de municipalités une diminution de la dépense lors de l'année suivant l'élection, ce qui infirme la présence d'un cycle partisan. Soulignons que les coefficients associés à la variable Elec_{t+1} sont plus élevés pour les municipalités de droite, ce qui tend à démontrer qu'en l'absence de cycle partisan il existe toutefois une plus forte prédisposition ces municipalités à modifier l'agenda des dépenses publiques locales par une baisse des dépenses.

Tableau 5. Estimations par type de dépenses et de majorité politique

Couleur politique	Dépenses totales		Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement	
	Municipalités de gauche	Municipalités de droite	Municipalités de gauche	Municipalités de droite	Municipalités de gauche	Municipalités de droite
Dep _{t-1}	0,727 *** (36,80)	0,665 *** (23,72)	0,995 *** (243,85)	0,890 *** (57,11)	0,963 *** (111,49)	0,748 *** (31,82)
Elec	0,362 (0,03)	35,177 (1,42)	4,454 *** (2,65)	14,525 * (1,72)	-1,035 (-0,33)	20,743 * (1,87)
Elec _{t-1}	17,338 (1,22)	-3,478 (-0,13)	-0,065 (-0,04)	3,614 (0,39)	5,323 (1,54)	13,538 (1,12)
Elec _{t+1}	-49,79 *** (-3,94)	-63,529 *** (-2,68)	-3,008 * (-1,66)	-14,862 * (-1,69)	-10,631 *** (-3,17)	-24,033 ** (-2,09)
Det _{t-1}	0,286 *** (12,60)	0,288 *** (7,89)	0,003 (1,09)	0,068 *** (5,00)	0,009 ** (2,35)	0,068 *** (5,12)
Cst	101,07 *** (9,50)	173,842 *** (7,30)	6,250 *** (4,16)	29,520 *** (3,46)	7,136 *** (2,69)	31,102 *** (2,86)
R ²	0,92	0,82	0,99	0,94	0,97	0,78
Observations	1137	867	1239	926	1239	926
Stat. F	2097 ***	451 ***	61764 ***	2050 ***	5762 ***	388 ***

L'incidence du calendrier est également le même pour les municipalités de gauche et de droite une fois analysées les dépenses de fonctionnement : avec une diminution les années après l'élection et une augmentation les années d'élection. En revanche, pour les dépenses d'investissement, nous pouvons observer une légère différence entre les municipalités puisque l'année d'élection n'a pas d'influence pour les majorités communales de gauche alors qu'elle en a une pour celles de droite. En ce sens, le cycle opportuniste serait plus marqué à droite qu'à gauche.

Enfin, nous avons distingué les municipalités dont la majorité politique venait d'accéder au pouvoir afin de déceler une influence ou non de l'alternance sur le cycle politico-économique partisan. En effet, il importe de connaître l'impact de la stabilité des majorités politiques sur les choix publics locaux. Il apparaît que cette distinction ne permet pas de mettre en évidence un tel cycle lors des alternances puisque le coefficient de la variable *dummy* de l'année suivant l'élection (Elec_{t-1}) est négatif lorsqu'il est significatif (dépense totale) et n'est pas significatif pour les deux types de dépenses.

Ces résultats renforcent donc les précédents quant à l'absence d'un cycle partisan et à la présence d'un cycle opportuniste, et ce, même une fois contrôlé l'ancienneté électorale de la majorité en place.

Tableau 6. Estimations par type de dépenses et stabilité de majorité politique

ancienneté politique	Dépenses totales		Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement	
	Nouvelle majorité	Ancienne majorité	Nouvelle majorité	Ancienne majorité	Nouvelle majorité	Ancienne majorité
Dep _{t-1}	0,804 *** (14,36)	0,667 *** (41,26)	1,018 *** (31,81)	0,931 *** (136,18)	1,034 *** (31,83)	0,787 *** (64,91)
Elec	35,308 (1,03)	10,741 (0,70)	26,380 ** (2,31)	4,610 (1,36)	29,457 ** (2,13)	3,422 (0,68)
Elec _{t-1}	6,909 (0,19)	10,083 (0,70)	4,402 (0,39)	2,745 (0,73)	-10,670 (-0,76)	16,417 *** (2,92)
Elec _{t+1}	-88,478 *** (-2,72)	-46,530 ***	-6,085 (-0,54)	-9,452 *** (-2,60)	-11,578 (-0,85)	-15,824 *** (-2,92)
Det _{t-1}	0,142 ** (2,33)	0,329 *** (15,89)	-0,022 (-0,95)	0,044 *** (7,41)	-0,030 * (-1,76)	0,061 *** (9,87)
Cst	154,422 *** (4,39)	129,723***	13,153 (1,02)	19,205 *** (6,21)	23,993 * (1,67)	19,313 *** (4,31)
R ²	0,86	0,88	0,95	0,98	0,88	0,88
Observations	422	1582	435	1730	435	1730
Stat. F	192 ***	1948 ***	785 ***	15553 ***	327 ***	1968 ***

Conclusion

En conclusion, notre étude montre que les décisions publiques locales sont influencées par l'agenda politique. Les décisions budgétaires municipales s'inscrivent incontestablement dans une temporalité politique.

Plus précisément, il apparaît que les dépenses des principales municipalités françaises connaissent des fluctuations liées aux élections. Premièrement, les dépenses de fonctionnement et d'investissement augmentent de manière substantielle les années d'élection et dans une moindre mesure les années précédant les élections ; et ce, par rapport aux autres années du mandat municipal. L'existence d'un cycle politico-économique opportuniste dans la gestion publique communale française semble ainsi confirmée. En revanche, nous constatons une diminution des dépenses, quelle que soit leur nature, lors de l'année suivant l'élection, et y compris pour les majorités nouvellement élues. Ceci infirme la présence d'un cycle politico-économique partisan.

Il en ressort que les élus municipaux français ont tendance à se comporter de manière opportuniste dans leur gestion budgétaire et vis-à-vis du calendrier électoral ; et ce, sans que nous constatons de différences notables selon l'affiliation partisane de la municipalité.

BIBLIOGRAPHIE

- AERTS J.J. (1982), « Le comportement d'investissement des APUL », **Note de recherche, CDC**, 82/114, ronéotés et annexes.
- ALESINA A. (1987), « Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game », **Quarterly Journal of Economics**, 102(3), pp. 651-78
- ALESINA A. (1988) « Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters », **American Economic Review**, 78(4), pp. 496-805
- BALESTRA P. (1996), « Introduction to linear models for panel data » in Matyas L. et Sevestre P. (eds), **The econometrics of panel data**, part 1, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- BHATTACHARYYA D.K. et WASSMER R.W. (1995), « Fiscal dynamics of local elected officials », **Public Choice**, 83, pp. 221-249.
- BINET M.E. et PENTECOTE J.S. (2004), « Tax degression and the political budget cycle in French municipalities », **Applied Economics Letters**, 11, pp. 905-908.
- BLAIS A. et NADEAU R. (1992), « The electoral budget cycle », **Public Choice**, 74 (4), pp. 389-403.
- BOSCH N. et SUAREZ-PANDIELLO J. (1995), « Seven hypotheses about public choice and local spending », **Public Finance**, 50 (1), pp. 36-50.
- DERYCKE P.H., GILBERT G. et TREMBLAY A. (1985), « Un modèle de comportement financier des communes françaises », **Revue d'Économie Régionale et Urbaine**, 3, pp. 617-637.
- DIRECTION DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE, Comptes simplifiés des communes de plus de 10 000 habitants (1977 à 2002), Paris : La Documentation Française.
- DOWNS A. (1957), **An economic theory of democracy**, New-York: Harper.
- FOUCAULT M. (1998), *Le cycle politico-économique local*, Mémoire de DEA, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 92 p.
- FREY B. et SCHNEIDER F. (1978), « An empirical Study of Politico-economic Interaction in the US », **Review of Economics and Statistics**, 60, pp. 174-83
- FREY B. et SCHNEIDER F. (1979), « An econometric model with an endogenous government sector », **Public Choice**, 34(1), pp. 29-43.
- GREENE W.H. (2003), *Econometric Analysis*, New Jersey : Prentice Hall.
- GUENGANT A. (1985), « Un modèle macroéconomique de comportement financier des communes en longue période », **Revue d'Économie Régionale et Urbaine**, 1, pp. 583-616.
- HIBBS D. (1977), « Political Parties and Macroeconomic Policy », **American Political Science Review**, 77(4), pp. 1467-87.
- HIBBS D. (1994), « The Partisan Model of Macroeconomic Cycles: More Theory and Evidence for the United States », **Economics and Politics**, 6(1), pp. 1-23.
- HOLTZ-EAKIN D., NEWEY W. et ROSEN H.S. (1989), « The revenues-expenditures nexus : Evidence from local government data », **International Economic Review**, 30 (2), pp. 415-429.
- HSIAO C. (2003), **Analysis of Panel Data**, Cambridge : Cambridge University Press.
- MARTIN P. (1996), « Existe-t-il en France un cycle électoral municipal ? », **Revue Française de Science Politique**, 46 (6), pp. 961-95.

-
- MÉRAUD J.(1997), *Les Collectivités Locales et l'économie Nationale*, Paris : CLF éditions.
- MOURITZEN P. E. (1989), « The local political business cycle », *Scandinavian Political Studies*, 12, pp. 37-55.
- MUELLER D. (2003), *Public Choice III*, Cambridge (Mass.) : Cambridge University Press.
- NORDHAUS W.D. (1975), « The political business cycle », *Review of Economic Studies*, 42, pp. 169-190.
- PALDAM M. (1979), « Is there an electoral cycle? A comparative study of National Accounts », *Scandinavian Journal of Economics*, 81(2), pp.323-342.
- ROGOFF K. (1990), « Equilibrium political budget cycles », *American Economic Review*, 80(1), pp. 21-36
- ROGOFF K. et SILBERT A. (1988), « Elections and macroeconomic policy cycles », *Review of Economic Studies*, 55(1), pp. 1-16.
- ROSENBERG J. (1992), « Rationality and the political business cycle: the case of local government », *Public Choice*, 73, pp. 71-81.
- STRATE J., WOLMAN H. et MELCHIOR A. (1993), « Are there election-driven tax-and-expenditure cycles for urban governments? », *Urban Affairs Quarterly*, 28, pp. 462-479.
- THÉRET B. (1985), « Économétrie de la dépense publique locale française », *Direction de la Prévision*, note de travail, 79 p. ronéotées.
- WITTMAN D. (1995), *The Myth of Democratic Failure. Why Political Institutions are Efficient*, Chicago : The University of Chicago Press.
- WOOLRIDGE J. W. (2002), *Econometric analysis of cross section and panel data*, Cambridge : MIT Press.

Annexe
Statistiques descriptives des variables utilisées

Variables	Obs.	Mean	Std. Dev.	Min	Max
DepFonc	2269	715.1356	411.9716	36.34595	3174.903
DepFonc(t-1)	2268	714.8762	411.8862	36.34595	3174.903
Deplnv	2269	323.6672	256.6386	5.927916	3039.532
Deplnv(t-1)	2268	323.5723	256.6554	5.927916	3039.532
DepT	2269	1038.803	632.3663	44.36469	6214.435
DepT(t-1)	2178	1006.229	615.9565	44.36469	6214.435
Dette	2269	808.5588	566.9832	12.54816	4145
Elec(t+1)	2366	1923077	3941968	0	1
Elect(t)	2366	1923077	3941968	0	1
Elect(t-1)	2366	191885	3938664	0	1
Ville	2366	46	26.2734	1	91

Toutes les données financières sont exprimées en euros 2000 par habitant.